

ความเห็นส่วนตัว

ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๒

วันที่ ๑๗ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเพราะเหตุเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๕๘ (๑๕) หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นปัญหาเกิดจากการที่พรรคพลังประชารัฐได้แจ้งชื่อพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าเป็นบุคคลที่พรรคการเมืองจะเสนอชื่อต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ วรรคหนึ่ง (๒) ได้บัญญัติให้ผู้ได้รับการเสนอชื่อต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่จะเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี และในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๖) ได้บัญญัติว่าผู้ที่ดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ (๑๕) ได้บัญญัติว่า “เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” จึงเกิดเป็นประเด็นว่าการที่พรรคพลังประชารัฐ เสนอชื่อพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติอยู่ด้วย จะถือว่าเป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามในการเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” หรือไม่

เมื่อพิจารณาลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ นั้น จะเห็นได้ว่าการกำหนดไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ มาตรา ๕๘ (๑๒) บัญญัติว่า

“เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง” มาตรา ๕๘ (๑๓) บัญญัติว่า “เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น” มาตรา ๕๘ (๑๔) บัญญัติว่า “เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดลงยังไม่เกินสองปี” มาตรา ๕๘ (๑๖) บัญญัติว่า “เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ” จะเห็นได้ว่า ตำแหน่งอันเป็นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ ดังกล่าวข้างต้น เป็นตำแหน่งที่กำหนดแบบเฉพาะเจาะจงทั้งสิ้น รวมถึงตำแหน่งต้องห้ามในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ (๑๕) บัญญัติว่า “เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าของหน้าที่อื่นของรัฐ” ก็จะหมายถึงเฉพาะพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เท่านั้น

คำว่า “หน่วยราชการ” ตามความหมายทั่วไปหมายถึงหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการ (หมายถึงราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น)

ส่วนคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ได้มีการให้ความหมายโดยกรมการนิยามไว้ในกฎหมายหลายฉบับ และแต่ละฉบับต่างมีขอบเขตที่ไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับ เช่น

๑) พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์กรอิสระ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หน่วยธุรการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ”

๒) พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานที่เป็นของรัฐไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือในรูปแบบอื่นใด และไม่ว่าจะเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระหรือองค์กรอัยการ

๑๓๑

๑๓๑”

๓) พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

๑๓๑

๑๓๑”

๔) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

๑๓๑

๑๓๑” เป็นต้น

นอกจากนั้น ยังมีการกำหนดบทนิยามของคำที่มีความหมายใกล้เคียงกัน อย่างคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” ไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

๑๓๑

๑๓๑”

ความหมายของคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” ดังกล่าวข้างต้น นอกจากจะหมายถึงหน่วยงานต่าง ๆ ในระบบราชการแล้ว ยังรวมถึงรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น องค์การมหาชน มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เป็นต้น ตลอดจนยังหมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย เช่น กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๓๐/๒๕๖๐) สมาคมกีฬาโยมยิมนาสติกแห่งประเทศไทย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔๖/๒๕๖๐) บริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๒๑๕/๒๕๖๐) และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๘๒/๒๕๖๑) เป็นต้น

ส่วนคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในระบบกฎหมายไทยในปัจจุบันจะหมายถึงรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงเห็นได้ว่า การให้ความหมาย “หน่วยราชการ” “หน่วยงานของรัฐ” หรือ “หน่วยงานทางปกครอง” ดังกล่าว ล้วนหมายถึงหน่วยงานในระบบราชการปกติทั้งสิ้น มิได้รวมถึงองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษนอกเหนือจากระบบราชการปกติแต่อย่างใด กล่าวคือ หมายถึงหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการทั้งหลาย เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. ๒๕๖๒ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นต้น หรือกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนหนึ่งคนใดเป็นสำคัญ เช่น พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ เป็นต้น นอกจากนั้น ยังรวมถึงส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๖ อันประกอบด้วย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ตลอดจนส่วนราชการที่เป็นหน่วยธุรการของศาล เช่น สำนักงานศาลยุติธรรม

สำนักงานศาลปกครอง และสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น หรือสำนักงานอัยการสูงสุด หรือเป็นหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ความหมายของคำทั่วไปที่ตามหลังคำเฉพาะในกฎหมาย คำทั่วไปดังกล่าวต้องมีความหมายอยู่ในกรอบของคำเฉพาะที่มีมาก่อนหน้า (*ejusdem generis*) เช่น คำว่าอวัยวะย่อมหมายถึง อวัยวะเล็กน้อยในร่างกายคน ไม่ว่าจะเป็นคน ผมง ฟัน เล็บ หน้ ง ลำไส้ เส้นเลือด ฯ แต่หากคำดังกล่าวไปอยู่ท้ายคำเฉพาะดังเช่นที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๕๗ (๓) ที่ว่า “เสียบ ขน ขา มือ เท้า นิ้ว หรืออวัยวะอื่นใด” คำว่าอวัยวะอื่นใดนี้ต้องมีความหมายอยู่ในกรอบของอวัยวะที่นำหน้ามาก่อน คือ ต้องเป็นอวัยวะที่มีความสำคัญเทียบเท่า ขน ขา มือ เท้า นิ้ว ไม่ใช่อวัยวะใด ๆ ก็ได้

ดังนั้น การพิจารณาคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ย่อมต้องตีความให้สอดคล้องกับบริบทของบทบัญญัติที่ระบุไว้ก่อน กล่าวคือ มุ่งหมายถึงพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ที่อยู่ในฝ่ายบริหารภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง เช่น พนักงานหรือลูกจ้างขององค์การมหาชน เป็นต้น หรือพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติ หรือที่อยู่ในฝ่ายตุลาการ หรือที่อยู่ในองค์กรอิสระ

หากพิจารณาเฉพาะในส่วนของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จะเห็นได้ว่าคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่มที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในรูปแบบของคณะกรรมการ มิได้มีลักษณะเป็น “หน่วยงาน” แต่อย่างใด

จากเหตุผลดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ย่อมไม่อยู่ในข่ายที่จะเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ (๑๕) เพราะมิใช่ตำแหน่งที่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงาน ทั้งมิใช่ตำแหน่งที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง ทั้งมิใช่ตำแหน่งที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือองค์กรอิสระ และแม้ว่าตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จะเป็นตำแหน่งที่สามารถใช้อำนาจต่าง ๆ ตามกฎหมายที่มีผลเป็นการบริหารราชการแผ่นดิน และได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทน ก็มีได้มีผลให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ (๑๕) แต่อย่างใด มิฉะนั้นแล้ว

ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือแม่แต่องค์กรตุลาการ ที่ใช้อำนาจตามกฎหมายและได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทน ก็ย่อมเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามตามบทบัญญัตินี้เช่นกัน หากตีความเช่นนี้ย่อมจะเป็นการตีความที่กว้างจนเกินไปและเกินกว่าความมุ่งหมายของบทบัญญัติดังกล่าว

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า ความเป็นนายกรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้ถูกร้อง ไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัวเพราะเหตุเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๕๘ (๑๕)



(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ